
공적연금 제도 연구
해외 출장보고서

2026. 4. 27

KDI 재정 · 사회정책연구부

1 출장 배경 및 목적

- 스웨덴 및 핀란드의 공적연금 개혁 및 운영 사례를 분석하고 우리나라 연금개혁 연구에 활용하기 위해 현지 연금 전문가 및 정책 담당자와의 면담을 실시하고자 함.
- 스웨덴은 DB 방식에서 NDC(Notional Defined Contribution) 방식에서의 구조적 연금개혁을 성공적으로 추진한 대표적인 국가로, 자동조정장치(automatic balancing mechanism)를 통해 연금 재정의 장기적 안정성을 확보하고 있음.
 - Swedish Pensions Agency(Pensionsmyndigheten) 전문가와의 면담을 통해 연금개혁 과정, 자동조정장치 운영 방식, 최저보장연금(guarantee pension) 제도 설계 및 운영 경험 등에 대해 자문을 구하고자 함.
- 또한 스웨덴 사회부(Ministry of Health and Social Affairs)를 방문하여 연금개혁의 정책 결정 과정과 정부 차원의 제도 운영 및 개혁 추진 경험에 대해 논의하고자 함.
- Stockholm University 산하 Swedish Institute for Social Research(SOFI)의 Professor Eskil Wadensjö와의 면담을 통해 NDC 제도의 설계 원리, 제도 이행 과정, 소득비례연금과 최저보장연금 간 관계 등에 대한 학술적·정책적 시사점을 확보하고자 함.
- 핀란드는 소득비례연금과 국가연금·보장연금 체계를 운영하며, 기대수명 변화에 대응한 연금급여 조정 요소를 갖춘 국가로, Finnish Centre for Pensions(Elaketurvakeskus) 전문가 면담을 통해 연금개혁 경험 및 연금재정 운영 방식을 조사하고자 함.
- 스웨덴 및 핀란드의 연금제도 운영 경험을 종합적으로 분석하여 우리나라 공적연금 제도의 재정안정성과 형평성 제고를 위한 정책적 시사점 도출에 활용하고자 함.

2 출장 개요

□ 출장지 및 기간

- 출장지: 스웨덴(Stockholm), 핀란드(Helsinki)
- 출장기간: '26년 4월 20일(월) ~ 4월 24일(금), 3박 5일

□ 출장자 (총 3명)

- 재정사회정책연구부 김도헌 부연구위원
- 재정사회정책연구부 이승희 연구위원
- 재정사회정책연구부 임영주 전문연구원

□ 주요활동

- Swedish Pensions Agency (Kristin Kirs 외) 면담
- Stockholm University SOFI (Eskil Wadensjö) 면담
- Ministry of Health and Social Affairs (Pia Fagerström 외) 면담
- Finnish Centre for Pensions (Ismo Risku 외) 면담

3 출장 일정

일자	시간	주요일정
4.20 (월)	11:20 (KE901/SK580)	인천공항 출발
	~23:20	스웨덴 스톡홀름 도착

4.21 (화)	09:00-12:00	Swedish Pensions Agency 면담
4.22 (수)	10:00-11:30	Stockholm University SOFI 면담
	13:00-14:30	Ministry of Health and Social Affairs 면담
	17:40(AY816)	핀란드 헬싱키 이동
4.23 (목)	09:30-12:00	Finnish Centre for Pensions 면담
	17:30(AY41)	헬싱키 공항 출발
4.24 (금)	11:20	인천공항 도착

4 활동 내용

1. 스웨덴 연금청(Swedish Pensions Agency) 면담

□ 일 시: 2026. 4. 21(화), 09:00-12:00

□ 면담자(3인): Kristin Kir, Erik Ferm, Erik Granseth, Analyst

□ 장 소: Swedish Pensions Agency 내 회의실

□ 주요 내용

- 자동균형조정장치(Automatic Balancing Mechanism) 운영
 - 소득연금 재정을 매년 평가하여 연금부채와 자산 간 균형 여부를 점검
 - 균형비율이 1 이상이면 임금상승률에 따라 연금액 인상, 1 미만이면 자동 조정
 - 정치권 개입 없이 재정안정을 확보하는 장치로 평가
- 최근 재정여건 개선
 - 금융위기 이후 균형비율이 하락한 바 있으나, 기금수익률 개선·이민 증가·고령층 노동참여 확대 등으로 최근 재정상황 호전
 - 잉여재원을 활용한 추가 연금 인상 여부도 논의 중
- 목표 은퇴연령(Target Retirement Age) 도입
 - 기대수명 증가에 맞추어 연금수급 가능 연령을 자동 조정하는 구조
 - 보장연금 수급연령은 상향 조정, 소득연금은 더 이른 연령부터 일부 수급 가능
 - 연금과 근로 병행 가능, 부분연금(25·50·75·100%) 선택 가능
- 고령층 계속근로 유도
 - 늦게 은퇴할수록 연금액이 증가하도록 설계
 - 다만 실제 은퇴연령은 여전히 65세 전후에 집중
 - 저소득·육체노동 종사자는 장기근로가 어려워 형평성 문제 제기

- 보장연금(Guarantee Pension) 운영
 - 저소득 노인을 위한 기초보장 성격 급여
 - 최대 급여 수급을 위해 40년 거주요건 필요
 - 소득연금·유족연금 등 타 연금소득이 있으면 감액
 - 단독가구 급여수준이 부부가구보다 높음

- 주거보조 및 노인소득보장제도 보완
 - 보장연금만으로 부족한 경우 주거보조(housing supplement), 노인소득보장(elderly income support) 추가 지원
 - 다만 급여체계가 복잡하고 행정부담이 크다는 설명

- Income Pension Complement(IPC) 도입
 - 장기간 근로했으나 저임금이었던 계층의 연금 보완 목적
 - 여성·시간제·저임금 노동자 등이 주요 대상
 - “근로한 사람이 더 많은 연금을 받아야 한다(work must pay)”는 원칙 반영

- 제도 운영상 핵심 과제
 - 보장연금이 물가연동 방식이어서 임금상승 대비 상대적 빈곤 완화 효과 제한
 - 기초보장 확대 시 추가 근로·기여 유인이 약화될 수 있음
 - 즉, 빈곤완화와 근로유인 간 상충(trade-off) 존재

2. Stockholm University Eskil Wadensjo 교수 면담

□ 일 시: 2026. 4. 22(수), 10:00-11:30

□ 장 소: Stockholm University, Universitetsvägen 10F 회의실

□ 주요 내용

- 국가별 제도는 역사·사회구조에 따라 상이
 - 노동시장과 연금제도는 각국의 경제·사회 여건에 따라 형성된 결과로, 단일한 모범모델은 없다고 설명
 - 스웨덴 제도를 그대로 도입하기보다 한국 현실에 맞는 맞춤형 설계가 중요하다고 강조
- 1994년 스웨덴 연금개혁의 성과
 - 보편형 제도에서 NDC 기반 소득비례연금 + 보장연금 체계로 전환
 - 늦게 은퇴할수록 연금액이 증가하도록 설계되어 실제 은퇴연령 상승 효과 발생
 - 고숙련·건강한 근로자는 노동시장에 더 오래 잔류하는 경향
- 개혁의 한계 및 형평성 문제
 - 건강이 좋지 않거나 육체노동 종사자는 장기근로가 어려움
 - 저출산·고령화 심화 시 연금개혁만으로는 재정문제 해결에 한계
 - 동일 제도 아래에서도 집단 간 격차가 확대될 수 있다고 설명
- 고령층 내부 불평등 확대
 - 여성·자영업자·이민자·조기은퇴자 등이 상대적으로 취약
 - 자영업자는 직역연금 가입률이 낮고, 이민자는 기여기간 부족 가능성 존재
 - 교육수준이 높은 화이트칼라는 오래 근무하며 높은 연금을 수급
- 다층 노후소득보장 체계 운영
 - 보장연금(Guarantee Pension): 저연금층 대상 최소보장
 - Elderly Income Support: 체류기간 부족 고령층 보완
 - Housing Support: 저소득 고령층 주거비 지원
 - 보장연금만으로 부족한 경우 추가 급여가 결합되는 구조

- 보장연금의 향후 과제
 - 현재 물가연동 방식으로 운영되어 임금상승 속도를 따라가지 못할 수 있음
 - 향후 임금연동 방식 전환 또는 급여수준 인상 검토 가능성 언급
- 부분연금 및 은퇴 후 계속근로 활성화
 - 연금 수급과 파트타임 근로 병행이 일반적
 - 전문직·고학력층은 자문·강의·연구 등으로 계속 경제활동 참여
 - 단순 생계형 재취업보다 자발적·선택적 근로 성격이 강함
- 한국의 조기퇴직 문제 관련 조언
 - 단순히 법정 정년 상향만으로는 한계
 - 고령자 고용보호 제도, 노조의 협상력, 직무조정 및 근무환경 개선이 병행되어야 함
 - 기업 관행 변화와 노동시장 구조개혁이 핵심이라고 설명
- 이민과 연금재정
 - 숙련 노동이민자는 세금·보험료 납부를 통해 재정에 긍정적
 - 난민·비경제활동 이민자는 초기 정착비용이 발생하나, 장기적으로 노동 시장 통합이 중요
 - 이민정책은 노동시장 정책과 연계해 접근해야 한다고 설명

3. Swedish Ministry of Health and Social Affairs 면담

□ 일 시: 2026. 4. 22(수), 13:00-14:30

□ 장 소: Swedish Ministry of Health and Social Affairs 근처 회의실
(Drottninggatan 4)

□ 면담자(3인): Pia Fagerström(Senior Advisor), Helena Kristiansson,
Olivia Edman

□ 주요 내용

○ 스웨덴 연금체계의 기본 철학

- 핵심 축은 소득비례 공적연금(income pension)이며, 보장연금은 이를 보완하는 top-up 방식 급여
- “근로와 기여가 기본, 보장급여는 보충”이라는 구조로 설계
- 공식 노동시장 참여자는 사실상 강제가입 구조

○ 보장연금(Guarantee Pension) 특징

- 세금재원으로 운영되는 저소득 노인 대상 급여
- 최대 급여를 위해 40년 거주요건 필요
- 소득연금이 늘어나면 보장연금은 감액되나, 금융자산·저축·지역연금은 직접 반영되지 않음
- 최소생계보장제도가 아니라 노후 기초소득 보장제도라는 점 강조

○ 다층 안전망 운영

- Housing Supplement for Elderly: 주거비 지원
- Financial Support for the Elderly: 거주기간 부족 고령층 지원
- Municipal Social Assistance: 지방정부 공공부조
- 연금만으로 부족할 경우 추가 급여와 사회부조가 보완하는 구조

○ 은퇴연령 상향 및 계속근로 유도

- 기대수명 증가에 맞춰 연금수급 가능 연령 단계적 상향
- 조기 인출 가능 연령: 61세 → 64세
- 보장연금 수급연령: 65세 → 67세
- 고용보호상 근로 지속 가능 연령: 67세 → 69세
- 67세 이후 고용주 사회보험료 부담 경감으로 고령자 고용 유인 제공

- 노동시장 현실도 함께 존재
 - 고령층 신규취업은 쉽지 않고 연령차별 문제 존재
 - 다만 기존 직장에서 계속 근무하는 것은 상대적으로 용이

- 기초보장과 근로유인 관계
 - 한국의 기초연금 확대가 국민연금 가입유인을 약화시킬 수 있다는 우려에 대해, 스웨덴은 소득연금 가입이 사실상 의무적이므로 회피유인이 낮다고 설명
 - 직역연금까지 포함하면 계속 근로 유인이 유지된다고 평가

- 연금개혁의 핵심: 정치적 합의 구조
 - Parliamentary Pension Group(초당적 연금협의체)을 통해 주요 정당이 장기 개혁안 논의
 - 합의 이후 정쟁화하지 않는 구조가 제도 안정성 확보에 기여
 - 1990년대 경제위기가 개혁 추진의 계기가 되었음

4. Finnish Centre for Pensions (Eläketurvakeskus) 면담

□ 일 시: 2026. 4. 232(목), 09:30-12:00

□ 장 소: Finnish Centre for Pensions

□ 면담자(2인): Ismo Risku(Head of department), Marjukka Hietaniemi(Development Manager)

□ 주요 내용

○ 핀란드 연금제도의 기본 구조는 2층 체계

- 소득비례연금(Earnings-related Pension) 이 노후소득보장의 핵심 축으로, 근로소득에 비례해 보험료를 납부하고 연금수급권 형성
- 민간·공공 부문을 포괄하며 제도는 통합적이거나 재정구조는 다소 복잡
- 국가연금 / 보장연금(Guarantee Pension) 은 소득비례연금이 낮거나 없는 사람을 보완하는 최소보장 기능 수행

○ 보장연금의 역할 강화

- 현재는 보장연금이 저소득 고령층 보호의 핵심 제도로 기능
- 국가연금과 보장연금의 통합 여부도 정책적으로 논의 중

○ 연금개혁은 단계적으로 진화

- 20세기 초 국가연금 도입(초기 적립방식)
- 전쟁·인플레이션 이후 기금 기능 약화
- 1957년 정액(flat-rate) 국가연금 체계로 개편
- 1962년 소득비례연금 도입 이후 점차 핵심 제도로 자리잡음

○ 1990년대 경제위기가 구조개혁 계기

- 소련 붕괴, 실업 급증, 재정위기 등으로 강한 긴축 필요
- 1996년 개혁에서 보편적 기본급여 축소, 소득심사 강화
- 이후 정책기조가 '급여 확대'에서 재정 지속가능성 확보로 전환

○ 노동시장단체의 강한 영향력

- 주요 연금개혁안은 노조·사용자단체 협의를 거쳐 정부와 의회가 승인하는 구조

- 단기 정치논리보다 장기 합의와 안정성을 확보하는 장점
 - 다만 일부에서는 의회 중심 민주주의 원칙이 약하다는 비판도 존재
- 2011년 보장연금 도입 배경
 - 기존 국가연금만으로 일부 저연금층 보호가 부족
 - 국가연금을 일괄 인상하면 재정부담과 세제 파급효과 확대 우려
 - 저소득층만 대상으로 별도 급여를 설계하여 정밀 타겟팅·재정 효율성·행정 단순화 추구
- 최소보장연금의 인센티브 한계
 - 저임금 장기근로자와 비근로자 간 연금격차가 충분히 크지 않을 수 있음
 - 이민자는 기여기간 부족으로 보장연금 의존 가능성 존재
 - 주거수당·사회부조와 결합되면 추가 근로에 따른 순혜택이 작아져 노동 유인이 약화될 가능성
- 다만 실제 왜곡은 제한적 평가
 - 소득비례연금 가입이 강제적 성격을 갖고 있어 제도 악용이나 대규모 노동공급 축소는 제한적일 수 있다고 설명